Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2014–2015

30 982 Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Nr. 23 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 september 2015

Conform de uitwerking (Kamerstuk 34 000, nr. 52) van de motie Harbers (Kamerstuk 34 000, nr. 36) informeer ik u via deze brief over de opzet van de beleidsdoorlichting van artikel 13 (Integratie en Maatschappelijke Samenhang) van de begroting van SZW die in 2016 aan uw Kamer zal worden aangeboden.

In de bijlage vind u een nadere toelichting op de opzet van deze beleidsdoorlichting.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

kst-30982-23
ISSN 0921 - 7371
'’s-Gravenhage 2015

Bijlage 1: Beleidsdoorlichting artikel 13 Integratie en Maatschappelijke samenhang

Begrotingsdoelstelling artikel 13:

– De algemene doelstelling van artikel 13 van de SZW-begroting luidt: *«De overheid bevordert de maatschappelijke samenhang en sociale stabiliteit door participatie en inburgering van iedereen met een migrantenachtergrond.*

  In het integratiebeleid ligt de nadruk op het doen ontstaan van een sociaal stabiele samenleving. Een sociaal stabiele samenleving betekent dat:
  - *Mensen zonder belemmeringen kunnen meedoen;*
  - *Zij in al hun verscheidenheid met elkaar samenleven;*
  - *Iedereen zich thuis voelt ongeacht herkomst, religie of levensovertuiging.*

  Het betekent ook dat migranten en hun kinderen zelfredzaam zijn en nieuwkomers verantwoordelijk zijn voor hun inburgering. Dit wordt gerealiseerd door:
  - *Het bevorderen van samenhang en het voorkomen van maatschappelijke spanningen;*
  - *Het werken aan een evenredige positie in en participatie aan de Nederlandse samenleving en een evenredig bereik en effectiviteit van voorzieningen voor alle burgers in Nederland;*
  - *Er voor te zorgen dat nieuwkomers snel de Nederlandse taal machtig zijn en kennis hebben van de Nederlandse samenleving.»*

Hoofdonderdelen artikel 13

Artikel 13 bevat twee operationele doelstellingen: a) de inburgering van nieuwkomers en b) de integratie van migranten).[1] Aangezien dit de outcomedoelen van het beleid zijn, en daarmee de legitimatie van het beleid, zullen in deze doorlichting de onder ad) a en onder ad b) genoemde onderdelen (inburgering en integratie) als vertrekpunt worden genomen voor de doorlichting.
De doelen van beleid worden bereikt via een aantal beleidsinstrumenten (inkomensoverdrachten, subsidies, opdrachten, bijdragen aan ZBO's en agentschappen en leningen) die ook in deze beleidsdoorlichting worden onderzocht.

– De evaluatieperiode bestrijkt de periode van 2000 t/m 2014.
– Artikel 13 omvat in 2015 € 123 miljoen. In deze doorlichting zal naar schatting zo'n 80 tot 85 procent van de begrotingposten van het artikel worden doorgelicht. Het resterende deel van het begrotingsartikel omvat beleid dat veelal net gestart is en daarmee buiten de evaluatieperiode ligt. Deze uitgaven zullen in de volgende beleidsdoorlichting van dit artikel worden geëvalueerd en lopen mee in de verplichte periodieke subsidie-evaluatie.

Opdracht integratie

– Het finale doel van integratie is in outcome-termen geformuleerd; namelijk dat migranten een, ten opzichte van autochtone Nederlanders, evenredige positie verwerven. Als tussendoel geldt dat migranten een evenredige positie bereiken ten opzichte van *vergelijkbare*

[1] Remigratie wordt ook als opdracht genoemd in artikel 13 van de begroting van het Ministerie van SZW. Dit beleid is gerelateerd aan het vertrek uit Nederland en zal in de doorlichting apart worden meegenomen.

autochtonen. Dit doel wordt nagestreefd met behulp van de inzet van generieke instrumenten.
- Het doel van een beleidsdoorlichting is het toetsen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Bij het integratiebeleid is dit lastig omdat uitsluitend van generieke instrumenten gebruik wordt gemaakt. Voor een kwantitatieve vaststelling van doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid is onderzoeksmatig een opzet vereist waarbij de doelgroep van beleid met een controlegroep wordt vergeleken. Omdat het integratiebeleid uitsluitend van generieke instrumenten gebruik maakt en er derhalve geen controlegroep kan worden geformeerd, stuit dit op methodische problemen en zal bij de opdracht «integratie» de nadruk in eerste instantie liggen op het kwantitatief vaststellen van doelbereik.
- Via afzonderlijke evenredigheidsanalyses voor de 1e en de 2e generatie migranten zal vervolgens in de doorlichting getracht worden een – eerste – indicatie van de effectiviteit (doeltreffendheid) van het beleid te construeren. Hoewel hierbij in strikte zin geen sprake is van een controlegroep biedt deze opzet wel een eerste aanwijzing over de effecten van het beleid. Immers, als integratie (zoals de theoretische en empirische inzichten uit de internationale literatuur uitwijzen) een proces is dat meer dan één generatie nodig heeft, biedt het inlopen van de achterstand op vergelijkbare autochtonen door verschillende generaties migranten een bruikbare indicatie voor de effectiviteit van het integratiebeleid als de achterstand bij de 2e generatie geringer is dan bij de 1e generatie.

Opdracht inburgering

- Inburgering is als specifiek instrument aan te merken. Het doel van de inburgering is om nieuwkomers met taal en kennis van de Nederlandse samenleving toe te rusten voor hun participatie in Nederland.
- Met de invoering van het nieuwe inburgeringsstelsel in 2013 is het beleid substantieel gewijzigd. De doorlichting richt zich op het huidige systeem. Aangezien de nieuwe regeling nog te kort geleden in werking is getreden om de doeltreffendheid daarvan te kunnen vaststellen, wordt dit aspect gebaseerd op de recent uitgevoerde onderzoeken ten aanzien van het vorige stelsel.[2] Uitgaan van de uitkomsten van het eerder uitgevoerde effectiviteitonderzoek is nog steeds opportuun, want hoewel er sprake is van een stelselwijziging, is het fundament van de beleidstheorie, namelijk dat in inburgering de eerste stap is in het verdere integratieproces van nieuwkomers, ongewijzigd gebleven.

Beleidsinstrumenten

Om de doelen op integratie en inburgering te realiseren wordt een aantal instrumenten en regelingen ingezet. Binnen artikel 13 betreft het zowel inkomensoverdrachten, subsidies, bijdragen aan ZBO's/RWT's (SVB, COA) en agentschappen (DUO), als leningen (in het kader van de inburgering). In de doorlichting zullen deze beleids- en financiële instrumenten en de relatie met de te bereiken beleidsdoelen onderwerp van analyse zijn.

[2] Om een statistisch verantwoorde uitspraak te doen over het effect van het gewijzigde inburgeringsbeleid op participatie moet gekeken worden naar de participatie van een grote representatieve groep geslaagde inburgeraars. Rekening houdend met het feit dat inburgeraars ook na de inburgering tijd nodig hebben om werk te vinden, kan een dergelijk onderzoek pas op termijn worden uitgevoerd. De eerste voorzichtige uitspraken over het effect van inburgering op participatie kunnen op zijn vroegst pas eind 2017 worden gedaan.

Centrale onderzoeksvragen beleidsdoorlichting artikel 13

De hoofdvraag is of er bij het ingezette beleid ten aanzien van
1. Integratie sprake is van doelbereik en (voor zover mogelijk) doeltreffendheid/doelmatigheid
   en
2. Inburgering sprake is van doelbereik en doeltreffendheid/ doelmatigheid.

De doorlichting zal verder (conform de RPE, zie bijlage 2) ingaan op een substantieel deel van de beleidsinstrumenten (begrotingsposten) die in het kader van artikel 13 worden ingezet om deze doelen te bereiken.

In dit verband zal een beschrijving worden gegeven van de vigerende beleidstheorie en zal op basis van beschikbare monitoringgegevens en evaluaties specifieke aandacht zal uitgaan naar de positie van de instrumenten en financieringsstromen binnen de beleidstheoretische kaders, en gebruik worden gemaakt van de beschikbare informatie over de werking van de instrumenten (beschikbare evaluaties).
De beleidsdoorlichting zal tenslotte tevens ingaan op de vraag welke maatregelen genomen kunnen worden om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen. Daarnaast worden opties verkend voor het scenario wanneer er substantieel (tot 20%) bezuinigd moet worden op het begrotingsartikel en naar de opties bij een intensivering op het begrotingsartikel indien de begrotingsruimte met 20% zou toenemen.

Organisatorische opzet

– De beleidsdoorlichting zal worden uitgevoerd conform het format van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (zie bijlage 2);
– De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek schrijft voor dat ten minste één onafhankelijk deskundige wordt betrokken teneinde te waarborgen dat het onderzoeksrapport voldoet aan de kwaliteitseisen die aan de doorlichting worden gesteld. Een onderzoeker van het Sociaal en Cultureel Planbureau zou bij uitstek geschikt zijn om deze functie te vervullen (zij zijn immers deskundig en onafhankelijk) ware het niet dat het SCP als uitvoerder van de verdiepende studies 2015 reeds een belangrijke rol speelt in de beleidsdoorlichting. Het is daarom in het kader van zorgvuldigheid niet gewenst om dit instituut te vragen deze rol te vervullen. Het is vanwege de inhoudelijke expertise bij dit instituut niettemin zeer wenselijk om hen bij de doorlichting te betrekken. Het SCP zal daarom gevraagd worden om deel te nemen aan de klankbordgroep. Daarnaast zal een tweetal onafhankelijke inhoudelijke deskundigen gevraagd worden om zitting te nemen in de klankbordgroep: één expert op het terrein van integratie en één op het terrein van inburgering. Zij zullen tevens een eindoordeel over de doorlichting geven.
– De beleidsdoorlichting zal in opdracht door een onafhankelijk externe partij worden uitgevoerd;
– De (voorlopige, tussentijdse) resultaten van de doorlichting zullen onderwerp vormen voor een Rondetafelbijeenkomst met onafhankelijke deskundigen die in het kader van de Kenniskamer Samenleving & Integratie zal plaatsvinden.

Bouwstenen voor de beleidsdoorlichting

In de beleidsdoorlichting zal in ieder geval gebruik worden gemaakt van:
– SIM2015

in 2015 is een nieuwe editie van het Survey Integratie Migranten uitgevoerd. Dit periodieke grootschalige onderzoek vormt één van de hoekstenen voor de beleidsdoorlichting;
- SCP-rapport
  Het SCP voert jaarlijks een verdiepende studie uit op het terrein van integratie. De verdiepende studie 2015 heeft «*De effecten van het integratiebeleid, ontwikkelingen en evenredigheid*» als onderwerp en zal een beeld schetsen van de meest recente stand van de integratie van migranten in Nederland en de ontwikkeling daarin sinds het begin van deze eeuw. Daarmee wordt inzicht gegeven in de mate van doelbereik.
- CBS-gegevens
  Verder is het CBS-Jaarrapport Integratie 2014 beschikbaar, alsmede de geactualiseerde Kernindicatoren Integratie (editie 2015 en wellicht deels 2016) die het CBS jaarlijks oplevert. De volgende editie van het Jaarrapport Integratie verschijnt ultimo 2016 en dat is te laat om nog een rol te kunnen spelen bij de beleidsdoorlichting.
- Onderzoek en monitoring inburgering
  Naast een schets van de stand van zaken op het vlak van de voortgang van de inburgering (outputgegevens op basis van de continue monitoring) zal ook worden gekeken naar de doeltreffendheid van het inburgeringsbeleid.
  In de publicaties «De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten» uit 2013 en de «Evaluatie Wet Inburgering Buitenland (WIB)» (Kamerstuk 32 005, nr. 5) uit 2014 is de doeltreffendheid van deze instrumenten onderzocht.
- Verder zal alle beschikbare informatie over de werking van de ingezette overige beleidsinstrumenten worden gebruikt in de doorlichting.
- Onder het artikel vallende subsidies worden doorgelicht volgens de afspraken uit het Kader financieel beheer rijkssubsidies.

Planning

- De effectrapportages voor de inburgering zijn reeds beschikbaar;
- Het databestand van het SIM2015 is eind 2015 beschikbaar;
- De verdiepende studie 2015 is in de tweede helft van 2016 gereed;
- De beleidsdoorlichting zal eind 2016 aan de Kamer worden aangeboden.

Bijlage 2: De RPE vragen

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat *15 vragen* die in de beleidsdoorlichting aan de orde moeten komen

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) begrotingsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?